



## A ARMADILHA DA DEMOCRACIA DIRETA

Ana Tereza Duarte Lima de Barros<sup>1</sup>

**Resumo:** Como instrumentos da democracia direta estariam associados a um menor nível de democracia? Venezuela, Bolívia e Equador promulgaram novas constituições que previram a ampla incorporação de instrumentos da democracia direta. O presente trabalho propõe que o referendo, quando convocado pelo presidente, serve para que o líder possa apelar diretamente às massas, sem qualquer intermediação legislativa, uma das principais características do populismo. Através da ferramenta Qualitative Comparative Analysis – QCA é feita uma análise qualitativa dos poderes legislativos do presidente na América do Sul. Conclui-se que o poder presidencial de convocar referendos está associado a um menor nível democrático.

**Palavras-chave:** Democracia direta; Referendo; América do Sul; QCA; Populismo

## THE TRAP OF DIRECT DEMOCRACY

**Abstract:** Are instruments of direct democracy associated with a lower level of democracy? Venezuela, Bolivia and Ecuador promulgated new constitutions that envisaged the broad incorporation of instruments of direct democracy. The present paper proposes that the referendum, when summoned by the president, serves so that the leader can appeal directly to the masses, without any legislative intermediation, one of the main characteristics of populism. Through the Qualitative Comparative Analysis (QCA) tool, a qualitative analysis is made of the president's legislative powers in South America. It is concluded that the presidential power to convene referendums is associated with a lower democratic level.

**Keywords:** Direct Democracy; Referendum; South America; QCA; Populism

## INTRODUÇÃO

Dia 30 de novembro de 2008, utilizando-se do poder de referendo, Chávez convocou os cidadãos da Venezuela para decidirem a respeito da possibilidade de reeleição por tempo indefinido para o cargo de chefe do Executivo. Dia 15 de fevereiro de 2009, com 54,86% dos votos a favor e 45,1% contra, Chávez conseguiu aprovar a reforma constitucional que habilitou a reeleição de maneira indefinida.

Como instrumentos da democracia direta estariam associados a um menor nível de democracia? O caso descrito acima ilustra uma situação em que o presidente, ao ter a faculdade constitucional de convocar os cidadãos através de referendos, tem um enorme

<sup>1</sup> Professora da graduação em Direito da Autarquia de Ensino Superior de Limoeiro. Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco. Graduada em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco com período sanduíche na Universidade de Salamanca.



poder. Reformas constitucionais tendentes a aumentar o poder presidencial poderiam ser facilmente rechaçadas pelo Legislativo, de forma que “apelar” aos cidadãos se torna extremamente conveniente. Dessa forma, instrumentos da democracia direta também são utilizados pelos presidentes quando querem fazer valer suas decisões, sem que a questão passe pelo crivo do Legislativo.

É verdade que certos poderes presidenciais podem ser necessários para que o chefe do Executivo possa agir em momentos de indecisão ou quando o marco legal é incerto (CAMERON, 2013, p. 37). Porém, embora a concentração de poderes seja útil nos momentos em que o presidente necessita tomar decisões complexas e de urgência, além de facilitar a *accountability*, essa concentração facilita o surgimento de caudilhos que tomam o poder do Congresso e passam a legislar em seu lugar, através de medidas de urgência e decretos (CHEIBUB *et al*, 2011, p. 22-23). A usurpação do poder por líderes populistas foi o que aconteceu em Venezuela, Bolívia e Equador.

Para testar se o referendo sozinho, ou combinado a outros poderes legislativos, estaria relacionado a um menor nível democrático/país parcialmente livre, é feita uma análise qualitativa (*Qualitative Comparative Analysis* – QCA) do desenho constitucional na América do Sul.

Conclui-se que o poder de convocatória de referendos, quando nas mãos do presidente, pode se transformar em um instrumento com vocação autoritária, cuja finalidade, na maioria dos casos, é permitir que o líder populista – no caso analisado, o Presidente da República – possa fazer valer a sua vontade, através do apoio popular, sem que as propostas que refletem suas preferências passem pelo crivo do Legislativo e pelos demais pontos de veto inerentes à democracia.

## 1. O SISTEMA PRESIDENCIALISTA DE GOVERNO

O sistema presidencialista de governo é o sistema típico das repúblicas, tendo surgido como alternativa aos sistemas monárquico e parlamentarista. Tanto em uma monarquia, como em um sistema presidencialista, uma única pessoa está à frente do governo, de forma que o que vai diferenciar o monarca do presidente é o fato de que, enquanto o primeiro está alicerçado na aristocracia, o segundo possui legitimidade democrática. Assim, dado que no presidencialismo uma única pessoa está à frente da chefia do Estado, este tipo de regime torna-se facilmente suscetível a desvios autoritários (FIX-FIERRO; SALAZAR-UGARTE, 2012, p. 629).



Atualmente, os regimes de Venezuela, Bolívia e Equador, cujos líderes buscam mitigar as instituições e possuem uma relação paternalista com seus seguidores, podem ser considerados híbridos (DIAMOND, 2004). Essa relação paternalista é em boa medida facilitada pelos instrumentos da democracia direta adotados pelas constituições desses países, em especial pela faculdade presidencial de convocar referendos, como poderá ser visto mais adiante.

A fonte de legitimidade do presidencialismo reside nas eleições populares periódicas para substituição do presidente (principal diferença em relação ao parlamentarismo). Ditas eleições devem cumprir com alguns requisitos para que o país possa ser considerado, de fato, democrático, quais sejam: direito ao voto a toda a população adulta, sem base discriminatória, todos os votos devem possuir o mesmo peso e o voto da maioria deve determinar o resultado das eleições (FIX-FIERRO; SALAZAR-UGARTE, 2012, p. 629-630).

Para Fix-Fierro e Salazar-Ugarte (2012, p. 630), caso um político se mantenha no poder por tempo indefinido este sistema não pode ser mais considerado presidencialista, mas ditatorial. Assim, o presidencialismo seria tanto compatível com regimes democráticos como com “autoritarismos eleitorais”, nomenclatura também utilizada por Levitsky e Way (2010).

Quanto maior for o número de veto players em um dado sistema, mais provável será que as instituições políticas utilizem instrumentos da democracia direta para legitimar as decisões a serem tomadas, principalmente aqueles que ofereçam maiores custos. Assim, os Chefes de Governo, no sistema presidencialista, tenderiam a um uso maior da democracia direta do que no sistema parlamentarista, dado que no presidencialismo há um maior número de veto players no âmbito das relações entre Executivo e Legislativo (ALTMAN, 2011, p. 76).

Altman (*Idem*) ainda acrescenta outro fator que torna o uso de mecanismos da democracia direta mais incomuns em sistemas parlamentaristas: “em um regime parlamentarista, a soberania reside no parlamento, não nas mãos dos cidadãos”.

## 2. A DEMOCRACIA DIRETA

Na democracia direta é o próprio titular do poder, os cidadãos, quem decidem os rumos do país, sem a necessidade de intermediário (SOARES, 1998, p. 17). A forma de exercício do poder através de assembleias populares já existia em Esparta (= *Apella*), mas foi só em Atenas que os cidadãos passaram a ter, realmente, soberania (SGARBI, 1999, p. 92).



Em Atenas, em 507 a.C., Clístenes promulgou uma nova constituição, que iria substituir a antiga constituição aristocrática. Esse novo documentou instituiu o *Boulè* dos Quinhentos, a Assembleia e o Tribunal do Povo, estrutura política que assim permaneceu por mais de 700 anos (MENEZES, 2010, p. 25).

Na Assembleia do Povo eram considerados cidadãos apenas os homens livres, logo, eram os únicos que detinham o direito ao voto. A reunião requeria um quórum mínimo de seis mil homens, que se reuniam na colina chamada *Pnyx*, próxima à ágora (MENEZES, 2010, p. 25). A votação se dava segundo a regra da maioria, em que os cidadãos tinham que levantar o braço. Na democracia ateniense, pode-se considerar que o corpo cívico tinha poder ilimitado. A liberdade implicava o dever, e não apenas o direito, de participar do processo deliberativo. As autoridades não eram eleitas, mas definidas por sorteio, entre candidatos maiores de trinta anos. Como a forma de designação de autoridades era o sorteio, não fazia sentido a criação de partidos políticos e facções. A democracia direta no modelo ateniense seria impraticável nas sociedades contemporâneas de média ou grande extensão territorial (CARDIA, 1998, p. 310-311).

Já do governo representativo as democracias modernas herdaram o poder do Legislativo, a separação dos poderes, os direitos individuais, ou seja, regras tendentes a limitar o poder do Estado. Atualmente, as democracias representativas se subdividem em presidencialista, parlamentarista e semipresidencialista (CARDIA, 1998, p. 313).

Cumprе salientar que a democracia direta nos Estados Unidos sempre esteve atrelada à ideia de *Citizen Lawmaking/Citizens as Legislators* (NOYES, 2015, p. 199), ou seja, os instrumentos da democracia direta devem ser convocados pelos próprios cidadãos, estando aí excluída a hipótese de convocação por parte do Poder Executivo.

Costuma-se reconhecer como democracia direta todos os mecanismos de participação popular, como o referendo, o plebiscito, a revocatória de mandato e a iniciativa legislativa popular. Referendos, que alguns autores consideram como sinônimo de plebiscito (essa questão será melhor tratada mais adiante), são procedimentos que permitem a participação direta dos cidadãos para que decidam a respeito de questões específicas e pontuais. Iniciativas de cidadãos, ou iniciativas populares permitem a determinado número de cidadãos proporem questões a serem votadas pela totalidade dos cidadãos.



Nesse caso, não há mediação do governo ou de outra autoridade política, pois é algo feito de cidadão para cidadão. Já as iniciativas de agenda permitem que os cidadãos coloquem determinada questão na agenda do Legislativo, sem que ela seja submetida a votação popular. A revogação (*recall*) ocorre quando os eleitores têm a faculdade de votarem para destituir alguma autoridade eleita ou funcionário público (ROCHA, 2010).

Linhares (2010) resume e conceitua os mecanismos de participação popular mais difundidos e utilizados pelos Estados, quais sejam: plebiscito, referendo, iniciativa popular, *recall* e veto popular, sendo que os três primeiros instrumentos foram consagrados na constituição de 1988.

### 3. O REFERENDO

Conforme destaca Lissidini (2011, p. 14), o conceito de democracia direta é extremamente amplo. Definições mais abrangentes incluem no conceito todos os mecanismos de participação popular, como o referendo, o plebiscito, a revocatória de mandato e a iniciativa legislativa. No presente trabalho, opta-se por um conceito “minimalista”, que considera como democracia direta exclusivamente o referendo. É esse o instrumento que, quando nas mãos do presidente, pode ser utilizado como meio para autolegitimação e perpetuação no poder.

Foi na França que surgiram as primeiras elaborações constitucionais referentes ao referendo. A constituição francesa de 1793 previa que os projetos de lei aprovados no Legislativo deveriam serem submetidos à aprovação dos cidadãos, tendo as Constituições subsequentes (1795, 1799, 1802 e 1804) também sido aprovadas por referendo ou plebiscito (MIRANDA, 1996, p. 239-240).

No século XX, o instituto do referendo só fez se expandir, mesmo nos momentos pós-guerra, tendo sido inclusive incorporado em sistemas não pluralistas, onde serviria ao intuito, dentre outros, de “legitimação e reforço do poder dos governantes” (MIRANDA, 1996, p. 243).

Dentre os países que adotaram o referendo em suas constituições, na Suíça é onde sua prática é mais frequente, devido a dois fatores destacados por Sgarbi (1999, p. 322): primeiramente, são diversos os assuntos passíveis de serem submetidos a referendo e os cidadãos também possuem a iniciativa; e em segundo lugar, os cantões são extremamente pequenos, possibilitando uma expressiva mobilização popular.



A história do referendo na Suíça é feita de momentos de expansão e de redução de sua abrangência. Em 1933 começou a ser notado um certo abuso na utilização do referido instrumento, o que deu início a um período que buscou conter a expansão das matérias passíveis de deliberação por referendo.

Sgarbi (1999, p. 119-120) diferencia o referendo da *Landsgemeinde* suíça, pois essa seria uma assembleia pública em que os cidadãos se reúnem para aprovar ou rejeitar projetos de lei *viva voce*, e não através do voto secreto. Por outro lado, enquanto no referendo a norma em questão se encontra delimitada, na *Landsgemeinde* o eleitorado possui maior discricionariedade.

Importante salientar também que a Suíça é o país do mundo com maior quantidade de referendos iniciados pelos cidadãos (ALTMAN, 2011, p. 74), ou seja, na Suíça as consultas decorrem mais da vontade da população do que de uma imposição de cima pra baixo, como é o que ocorre normalmente nos demais países do mundo.

Na América Latina, já foram convocados referendos para decidir sobre todo tipo de assunto, como reforma constitucional, anistia política e a privatização das indústrias estatais (IDEA, 2008, p. 12).

No caso das reformas constitucionais, a realização de referendo popular é requisito obrigatório para a aprovação de reformas em muitos países da América do Sul, como em Venezuela, Equador e Bolívia.

O caso mais recente de referendo que previu a possibilidade anistia política foi o referendo ocorrido, em 2016, na Colômbia, que buscava um acordo de paz entre o governo colombiano e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – FARC. O acordo que foi submetido a referendo previa, além da anistia política, cotas no congresso para as FARC.

O Uruguai é o país sul-americano que já utilizou o referendo para que a população pudesse decidir a respeito da privatização das indústrias estatais. O último referendo nesse sentido ocorreu em 1992.

### 3.1. O REFERENDO NA VENEZUELA

Na Venezuela, o presidente, em Conselho de Ministros, pode convocar os cidadãos para referendos em matérias que se enquadrem no vago conceito de “especial importância nacional”, assim como também pode submeter a referendo os tratados, convênios e acordos internacionais que possam comprometer a soberania nacional ou que adjudiquem a órgãos supranacionais competências que caberiam originalmente a órgãos internos. O presidente, em



Conselho de Ministros, também pode submeter a referendo vinculante leis cujo conteúdo pretenda ver vetado, total ou parcialmente (LISSIDINI, 2010, p. 25).

Essa prerrogativa presidencial de convocar referendos, como bem leciona Miranda (1996, p. 239), pode existir também em formas de governo cesaristas, pois ainda que o Chefe do Executivo seja um monarca, seria estratégico da parte dele buscar certa legitimação democrática apelando diretamente ao povo por via do plebiscito. Assim, o referendo ou plebiscito é um instrumento que pode ser usado por líderes tanto em regimes democráticos, como em regimes autoritários, o que põe por água abaixo o argumento de que as decisões políticas, quando feitas diretamente pelo povo, seriam a expressão máxima da democracia.

Hugo Chávez chegou ao poder em 1998. Durante a sua campanha presidencial, prometeu reformar a constituição, de maneira a incluir mecanismos da democracia direta e, assim, superar as restrições inerentes à democracia representativa. Em abril de 1999, Chávez convocou os cidadãos pela primeira vez para que pudessem autorizar a formação de uma nova assembleia constituinte. Em dezembro de 1999, após a convocação de um novo referendo popular, a nova constituição foi ratificada (IDEA, 2008, p. 183).

A partir de então, foram várias as consultas populares convocadas com a intenção de ser “um plebiscito sobre Chávez e seu projeto político”, a exemplo do referendo de 2004, quando se colocou em questão a continuidade do presidente (60% votou pelo “sim”). No dia 15 de agosto de 2007, o então presidente da Venezuela, Hugo Chávez, apresentou uma proposta de reforma que modificava 33 artigos da constituição (este número passou para 69 depois que a Assembleia Nacional agregou outras modificações), dentre elas, a que limitava o mandato presidencial. No dia 2 de dezembro de 2007, dia do referendo, o presidente Chávez recebeu o seu primeiro rechaço cidadão (49.36% de votos favoráveis contra 50.7%). Essa proposta de reforma se deu sem a participação de outros atores políticos e sociais. Ademais, o debate público foi limitado, o que levou os próprios chavistas a questionarem uma proposta de referendo que se deu sem prévia consulta. Apesar de que esses chavistas defendiam o socialismo, rechaçavam o modelo cubano, a inspiração de Chávez (LISSIDINI, 2012, p. 235-271).

Contudo, um rechaço cidadão não é problema para um bom líder populista. Dia 30 de novembro de 2008, utilizando-se do poder de referendo, Chávez convocou os cidadãos da Venezuela para decidirem a respeito da possibilidade de reeleição por tempo indefinido para o cargo de chefe do Executivo (tanto a nível nacional como a nível local). Dia 15 de fevereiro





de 2009, com 54,86% dos votos a favor e 45,1% contra, Chávez conseguiu aprovar a reforma constitucional que habilitou a reeleição de maneira indefinida.

Dessa maneira, é notável que a democracia direta na Venezuela serve de instrumento para que o presidente possa se autolegitimar e se perpetuar no poder às custas de outros mecanismos de representação, como o parlamento e os partidos políticos (LISSIDINI, 2012).

### 3.2. O REFERENDO NO EQUADOR

No Equador, o presidente só pode convocar os cidadãos, através de referendo, em matérias de excepcional importância para o país. Um detalhe importante é que no Equador o presidente é o único a ter a prerrogativa de reformar a constituição (LISSIDINI, 2010, p. 28).

Desde o seu primeiro aparecimento, durante o regime militar, o referendo, no Equador, foi usado pelo Chefe do Executivo com o intuito de aumentar os seus poderes. Assim, a busca pela concentração de poderes pelos presidentes latino-americanos não é um fenômeno vinculado ideologicamente à esquerda ou à direita, mas sim aos modelos de natureza populista.

A última consulta no país foi promovida por Rafael Correa justamente para que a constituição antiga fosse derogada e uma nova, inspirada no Novo Constitucionalismo latino-americano, fosse promulgada. A iniciativa presidencial contou com uma ampla margem de apoio da população (78%).

### 3.3. O REFERENDO NA BOLÍVIA

Na Bolívia, o presidente pode convocar os cidadãos, através de plebiscito ou referendo, com caráter vinculante, “sobre qualquer tema que não se refira a assuntos fiscais, de segurança interna e externa, e à divisão política da República”. A primeira consulta convocada por um presidente boliviano ocorreu em 2004, ocasião em que os cidadãos deveriam considerar cinco perguntas respeito à política energética de gás. O presidente Mesa recebeu amplo apoio (LISSIDINI, 2010, p. 19-21). Já no governo de Evo Morales, assim como aconteceu no Equador, os cidadãos foram chamados a decidir sobre a instituição de uma assembleia constituinte, para a promulgação de uma nova constituição, nos moldes do Novo Constitucionalismo latino-americano.





Mais recentemente, em 2015, lei permitindo um terceiro mandato presidencial foi submetida a referendo. A consulta, realizada em fevereiro de 2016, configurou uma grande derrota para o presidente. 51,3% dos eleitores rejeitaram a proposta.

O caso boliviano, assim como o venezuelano, demonstra que, nesses países, o referendo pode ser considerado uma verdadeira “arma” que o presidente possui para se autolegitimar e se perpetuar no poder. Ainda que na Bolívia o presidente Morales tenha tido a sua proposta de terceiro mandato rejeitada, claro é que esse instrumento foi utilizado com intenções pouco republicanas.

### 3.4. O REFERENDO NO PARAGUAI E NA COLÔMBIA

No Paraguai, o presidente tem a prerrogativa exclusiva para convocar referendos consultivos ou vinculantes, que devem ser previamente aprovados pelo Congresso. No entanto, desde a sua promulgação, em 1992, não foram registrados casos de exercício da democracia direta (LISSIDINI, 1992, p. 21-22).

Na Colômbia, o presidente pode convocar referendos somente em assuntos que não requeiram aprovação do congresso. Ao serem proibidas consultas em matérias que dependam de aprovação do órgão Legislativo, o presidente colombiano tem o seu poder diminuído. Outro detalhe é que a inclusão constitucional de mecanismos da democracia direta, na Colômbia, foi uma demanda dos próprios cidadãos, insatisfeitos com a atuação dos partidos políticos (LISSIDINI, 1992, p. 22-23).

Na Colômbia, para o referendo ser válido, é necessário o voto de pelo menos 25% dos eleitores registrados, além de uma maioria simples dos eleitores. Ademais do referendo, a constituição colombiana também prevê o plebiscito, em que a população deverá aprovar ou rejeitar uma medida já tomada pelo Executivo; a iniciativa de agenda, em que os cidadãos poderão apresentar projeto de lei a ser levado em consideração pelas autoridades eleitas; e o *recall*, por meio do qual os cidadãos poderão demitir uma autoridade eleita (IDEA, 2008, p. 13).

Em 2003, o então presidente Álvaro Uribe consultou o eleitorado a respeito de 15 propostas, simultaneamente. Dentre as propostas encontravam-se questões referentes a ações contra a corrupção, a redução dos gastos governamentais e os aumentos no financiamento estatal para saúde e educação. Do total das propostas, apenas a referente às ações anti-corrupção atingiram o *quórum* de 25% dos eleitores registrados (IDEA, 2008, p. 182).



Mais recentemente, em 2016, os cidadãos colombianos foram novamente chamados a decidir a respeito do acordo de paz com as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia - FARC, para que essa guerrilha pudesse se institucionalizar e participar do processo político. Apesar de todo o apelo dos organismos e da comunidade internacional, que pediam pela paz, ganhou o “não”, de maneira que o governo colombiano continua sem acordo com as FARC.

A campanha pelo “sim” teve o apoio do atual presidente colombiano, Juan Manuel Santos, assim como do secretário-geral da ONU, Ban Ki-moon. O “não” foi amplamente defendido pelos simpatizantes do ex-presidente Álvaro Uribe. A taxa de abstenção foi altíssima tendo chegado à casa dos 63% (MIRANDA, 2016).

A opção pela não realização do acordo de paz com as FARC ganhou o pleito com 50,2% dos votos válidos, o que chocou muitos observadores internacionais que acompanharam o pleito. A BBC Mundo ouviu alguns dos eleitores que optaram pelo “não” e o que a maioria mencionou como justificativa para o seu voto foi a dificuldade em perdoar os 50 anos de agressões (sequestros, assassinatos e narcotráfico) cometidos pelas FARC (MIRANDA, 2016).

### 3.5. O REFERENDO NO URUGUAI

O Uruguai é, de longe, o país latino-americano que mais uso fez dos instrumentos da democracia direta. Desde o período de ditadura militar (1973-85) foram vários os referendos realizados no país: revogação da lei de anistia (1989), medidas para salvaguarda das pensões (1989), privatização das indústrias estatais (1992), orçamento constitucionalmente fixado para o sistema educacional (1994), restrições legais aos trabalhadores contra os seus empregados (1998) e a privatização dos recursos hídricos (2004) (IDEA, 2008, p. 181).

Dessa forma, a previsão constitucional dos mecanismos da democracia direta, no Uruguai, é anterior ao processo de redemocratização. A única inovação do período pós 85 foi a inclusão da possibilidade de os cidadãos rejeitarem (veto), via referendo, uma lei já aprovada pelo parlamento e sancionada pelo presidente. A constituição do Uruguai reconhece a possibilidade de uso dos instrumentos da democracia direta tanto a nível nacional, como a nível subnacional. O *quórum* para a validação de um referendo é de 35% dos eleitores devidamente registrados (RISSOTTO; ZOVATTO, 2008, p. 167-168).

Segundo levantamento feito por Rissotto e Zovatto (2008, p. 169) para a organização *International IDEA*, entre 1980 e 2007, foram realizados, em períodos diferentes, 12 (doze) referendos cujo objeto consistia em aprovar ou rejeitar reformas constitucionais. Um dado



importante é que, enquanto a participação média de eleitores nos demais países da América Latina é de 68,13%, no Uruguai essa participação chega aos 87,4% (RISSOTTO; ZOVATTO, 2008, p. 168).

Um ponto crucial que diferencia o Uruguai dos demais países da América do Sul é que, nesse país, muitas das reformas foram impulsionadas pelos próprios cidadãos. Na verdade, com a exceção da revocatória de mandato do presidente Chávez, na Venezuela, em 2004, e dos referendos referentes à autonomia de determinadas regiões, na Bolívia, em 2006, o Uruguai é o país da América Latina que concentra todos os referendos oriundos de iniciativa cidadã (ALTMAN, 2011, p. 116).

O Uruguai, juntamente com o Chile e a Costa Rica, é o país latino-americano que logrou a maior consolidação democrática na região. A corrupção no país é praticamente inexistente e a cidadania é extremamente ativa, de modo que o Uruguai é um dos poucos países que já experimentaram referendos convocados pelos próprios cidadãos.

De igual maneira, a sociedade uruguia é uma das menos conservadoras da região, tendo já legalizado o casamento homoafetivo igualitário, o consumo da maconha e o aborto até o 3º mês de gestação. Os direitos civis e as liberdades políticas são efetivamente assegurados e respeitados pelo Estado, de modo que os índices internacionais que medem a democracia no mundo costumam atribuir ao Uruguai pontuação máxima no que diz respeito ao “nível de democracia”, como o fazem os índices *Freedom House* e *Polity IV*.

### 3.6. O REFERENDO NO BRASIL

Embora o Brasil preveja instrumentos da democracia direta desde a constituição de 1937, os referidos mecanismos foram pouco usados ao longo da história, o que é indício de uma cultura ainda em construção em relação à participação popular.

A mais recente experiência de participação direta, ocorrida no Brasil, foi em 2005, com o referendo referente à Política do Desarmamento no Brasil. Os eleitores teriam que votar “sim” ou “não” respeito à proibição da comercialização de armas no país. Tanto a mídia como o próprio poder Executivo tentaram influenciar o voto do eleitor. No caso da mídia, tanto a *Folha de S. Paulo*, como *O Globo*, os jornais de maior circulação no país, declararam-se favoráveis ao referendo. A título de exemplo, a *Folha de S. Paulo* publicou um editorial intitulado “Pelo Sim no Referendo”, enquanto *O Globo* publicou três editoriais a favor do “sim”, tendo o editorial do último domingo antes da votação sido intitulado “Pelo Sim”, e



continha informações como “O referendo é rara chance para uma ação efetiva contra a violência” e “Recolhimento de armas já provocou uma queda nos homicídios” (FUKS; NOVAIS, 2006, p. 188).

No âmbito da agenda presidencial, o então presidente Lula buscou fazer com que os eleitores tivessem posicionamentos mais favoráveis ao desarmamento, como através da Campanha do Desarmamento, de iniciativa do Poder Executivo, em 2004, que visava justamente mobilizar os cidadãos pelo desarmamento (INÁCIO, 2006, p. 35).

No final do processo, venceu o “não”, indo de encontro ao posicionamento da mídia e do Executivo. A leitura predominante entre os cientistas políticos é a de que o resultado foi uma resposta ao mal desempenho do Governo Federal em questões de segurança pública (MOTA, 2005 apud INÁCIO, 2006, p. 35). “A percepção de ineficiência da ação governamental na condução da política de segurança e o declínio da credibilidade presidencial, em decorrência das suspeitas de corrupção, teriam induzido ao rechaço de mudanças no *status quo*”. Assim, o referendo teria se revelado como uma maneira de os cidadãos expressarem o seu descontentamento em relação ao governo (INÁCIO, 2006, p. 35).

No Brasil, assim como em Argentina, Uruguai, Chile e Peru, o presidente não possui a prerrogativa de convocar os cidadãos para referendos.

### 3.7. O REFERENDO EM ARGENTINA, CHILE E PERU

Na Argentina o presidente tem a prerrogativa de convocar os cidadãos para consultas, porém sem caráter vinculante, o que torna o poder do presidente argentino fraco.

Como no Uruguai e no Brasil, no Chile e no Peru, o presidente não pode convocar os cidadãos para referendos. Essa prerrogativa cabe ao Legislativo ou aos próprios cidadãos.

O uso do referendo no Chile, assim como no Equador, data do período da ditadura militar. Em 1988, o ditador Augusto Pinochet convocou um dos referendos mais importantes da história da América Latina (IDEA, 2008, p. 182). O que o então general quis foi legitimar o seu governo autoritário perguntando aos cidadãos se estes aprovavam a sua permanência no poder. Dessa forma, resta cada vez mais comprovada a assertiva de que os instrumentos da democracia direta podem servir para dar uma fachada democrática a regimes autoritários.

## 4. DESENHO DE PESQUISA E ANÁLISE DOS DADOS



É verdade que certos poderes presidenciais podem ser necessários para que o chefe do Executivo possa agir em momentos de indecisão ou quando o marco legal é incerto (CAMERON, 2013, p. 37). Porém, embora a concentração de poderes seja útil nos momentos em que o presidente necessite tomar decisões complexas e de urgência, além de facilitar a *accountability*, essa concentração facilita o surgimento de caudilhos que tomam o poder do Congresso e passam a legislar em seu lugar, através de medidas de urgência e decretos (CHEIBUB *et al*, 2011, p. 22-23), como se denota na ascensão ao poder<sup>2</sup> de líderes populistas, v.g., o que aconteceu em Venezuela, Bolívia e Equador.

O presidente, ao ter a faculdade constitucional de convocar os cidadãos através de referendos, tem um enorme poder. Reformas constitucionais tendentes a aumentar o poder presidencial poderiam ser facilmente rechaçadas pelo Legislativo, de forma que “apelar” aos cidadãos se torna extremamente conveniente.

Dessa forma, propõe-se que existe associação entre instrumentos de democracia direta convocados pelo presidente e nível de democracia.

Para que se possa testar se o referendo sozinho – ou combinado a outros poderes legislativos – quando convocado pelo presidente, estaria associado a um menor nível democrático/país parcialmente livre, será feita uma análise qualitativa dos poderes legislativos dos presidentes da América do Sul, através da técnica *Qualitative Comparative Analysis* (QCA). As condições causais serão os poderes presidenciais de veto, decreto e referendo. Essas condições foram coletadas a partir dos textos das respectivas constituições da América do Sul (CONSTITUTE PROJECT, 2016).

O método QCA é uma análise qualitativa criada por Charles Ragin, em 1987. “Tem em vista comparar um número pequeno ou intermediário de casos, a partir de uma análise de configurações de condições dadas pela teoria” (FREITAS, 2015, p. 105). Em outras palavras, a maior ambição do QCA é “permitir a comparação sistemática de casos cruzados (*cross-case comparison*) e, ao mesmo tempo, dar justiça à complexidade dentro de cada caso, particularmente aos projetos de pesquisa com N pequeno ou N intermediário” (RIHOUX; RAGIN, 2009, p. xviii).

---

<sup>2</sup> Poder aqui entendido em sentido amplo (e não apenas em termos de poderes legislativos), visto que até o Judiciário sofreu certo controle por parte desses líderes.



No entanto, a escolha da ferramenta QCA se deu não em função do número de casos (*small-N*), mas porque “o fenômeno a ser explicado é resultado de um tipo específico de complexidade causal” (SCHNEIDER; WAGEMANN, 2012, p. 77). Ou seja, uma condição – ou combinação de condições – pode estar associada ao resultado de interesse.

Dessa forma, o QCA busca aferir se determinadas condições causais são necessárias ou suficientes para gerar um determinado resultado. Na presente dissertação, através do QCA, poderá ser observado se o poder de referendo está associado a um menor nível de democracia ou se trata de uma combinação de poderes do qual o referendo faz parte, que está associado a menores níveis democráticos.

O *outcome* será o *nível de democracia*, no caso, espera-se que, presentes as condições causais, o país seja parcialmente livre. Os dados referentes ao nível de democracia foram coletados no site da *Freedom House*: essa organização é responsável por elaborar um índice internacional, divulgado anualmente, cujo fim é medir a democracia ao redor do mundo (FREEDOM HOUSE, 2016). O referido índice se baseia em dados categóricos relativos à presença das liberdades civis e dos direitos políticos, em países considerados independentes.

A opção pelo índice internacional *Freedom House* se deu pelo fato dele já ter sido utilizado em outros estudos de referência sobre a variação do nível de democracia no continente latino-americano e sobre a classificação dos regimes políticos na América Latina, como foi o caso dos trabalhos de Mainwaring e Pérez-Liñán (2008) e de Mainwaring *et al* (2001), o que de certa forma incentiva a replicação parcial através deste trabalho.

Cumprе salientar que o índice *Freedom House* apresenta três categorias de países (livres, parcialmente livres e não livres – compreendido numa escala de 1 a 7), sendo que quanto mais próxima de 1, mais livre é o país. Contudo, no presente trabalho, considera-se apenas duas categorias – países livres e parcialmente livres – com vista à melhor adequação da condição à técnica QCA e com base no fato de que, na América do Sul, não existirem países “não livres”, segundo *Freedom House*.

Quadro 1 – *Outcome* e condições causais utilizadas nesta pesquisa (QCA)

	Descrição
Nível de democracia	Livre – 0 Parcialmente livre – 1
Poder de veto	O presidente não possui/



	derrubada por maioria simples – 0 O presidente possui – 1
Poder de decreto	O presidente não possui/ possui apenas quando autorizado pela Assembleia – 0 O presidente possui – 1
Poder de convocatória de referendo	O presidente não possui/ possui sem caráter vinculante – 0 O presidente possui – 1

Fonte: elaboração própria com base nos dados disponíveis no site eletrônico do índice *Freedom House* (2016) e do *Constitute Project* (2016).

A literatura levantada sugere que presidentes com poderes legislativos fortes subsistem em países com baixos níveis democráticos. Dentre esses poderes legislativos, os poderes de veto, decreto e referendo – as condições causais do presente trabalho – são os mais citados pela literatura como sendo capazes de levar um país a uma situação de instabilidade democrática (SHUGART, CAREY, 1992; MAINWARING; SHUGART, 1993).

Quadro 2 – Base de dados

País	Veto	Decreto	Referendo	Nível de democracia (outcome)
Argentina	1	0	0	0
Bolívia	0	1	1	1
Brasil	1	1	0	0
Chile	1	0	0	0
Colômbia	1	1	1	1
Equador	1	1	1	1
Paraguai	1	0	1	1
Peru	1	0	0	0
Uruguai	1	0	0	0
Venezuela	0	0	1	1

Fonte: elaboração própria a partir dos dados encontrados em *Freedom House* (2016) e no *Constitute Project* (2016).

Da base de dados, pode-se extrair que Venezuela, Equador, Bolívia, Colômbia e Paraguai são os países da América do Sul em que o presidente pode convocar os cidadãos para referendos com caráter vinculante. Enquanto esses cinco países são considerados “parcialmente livres”, pelo índice *Freedom House*, Argentina, Brasil, Chile, Peru e Uruguai são considerados “livres”; ou seja, a possibilidade de convocatória de referendo, por parte do presidente, é o denominador comum entre os países sul-americanos que mais violam os direitos políticos e as liberdades civis, e por isso foram considerados parcialmente livres pelo referido índice internacional.

### 4.1. QUALITATIVE COMPARATIVE ANALYSIS – QCA



No centro do QCA encontra-se a “minimização booleana”, que seriam condições binárias que dividiriam o mundo em uma parte que apresenta a condição (1) e outra parte que não apresenta a condição (0) (RIHOUX; RAGIN, 2009, p. 35-36).

O primeiro passo seria dicotomizar os dados e construir uma tabela com os dados dicotomizados.

No caso das nossas três condições causais:

- 1) Possui poder de convocatória de referendo (1) ou não possui ou possui sem caráter vinculante (0).
- 2) Possui poder de decreto (1) ou não possui ou apenas quando delegado pela Assembleia (0).
- 3) Possui poder de veto (1) ou não possui ou sua derrubada requer apenas uma maioria simples (0).

Lembrando que o *outcome* esperado quando as condições se encontram presentes é que o país seja considerado parcialmente livre (1).

Tabela 1 – Dados dicotomizados (3 condições)

<i>Casos</i>	<i>Referendo</i>	<i>Decreto</i>	<i>Veto</i>	<i>País parcialmente livre (outcome)</i>
<i>Argentina</i>	0	0	1	0
<i>Bolívia</i>	1	1	0	1
<i>Brasil</i>	0	1	1	0
<i>Chile</i>	0	0	1	0
<i>Colômbia</i>	1	1	1	1
<i>Equador</i>	1	1	1	1
<i>Paraguai</i>	1	0	1	1
<i>Peru</i>	0	0	1	0
<i>Uruguai</i>	0	0	1	0
<i>Venezuela</i>	1	0	0	1

Fonte: elaboração própria a partir dos dados encontrados em Freedom House (2016) e no Constitute Project (2016).

O segundo passo seria construir a “tabela da verdade”, que nada mais é do que uma síntese da tabela de dados brutos. Em outras palavras, é uma tabela de configurações (RIHOUX; RAGIN, 2009, p. 44).



Para que se possa saber o número possível de combinações, só é elevar o número 2 (presença ou ausência) ao número de condições. No presente caso, a fórmula seria  $2^3$ . Ou seja, há 8 configurações possíveis no presente desenho de pesquisa.

Tabela 2 – “Tabela da verdade” das configurações booleanas

<i>Casos</i>	<i>Referendo</i>	<i>Decreto</i>	<i>Veto</i>	<i>País parcialmente livre (outcome)</i>
1) <i>Argentina, Chile, Peru, Uruguai</i>	0	0	1	0
2) <i>Bolívia</i>	1	1	0	1
3) <i>Brasil</i>	0	1	1	0
4) <i>Colômbia, Equador</i>	1	1	1	1
5) <i>Paraguai</i>	1	0	1	1
6) <i>Venezuela</i>	1	0	0	1
7) <i>Contrafactual 1</i>	0	1	0	?
8) <i>Contrafactual 2</i>	0	0	0	?

Fonte: elaboração própria a partir dos dados encontrados em Freedom House (2016) e no Constitute Project (2016).

Quadro 3 – Análise das configurações suficientes

Configuração	X1	X2	X3	Y=0	Y=1	N	Ny	Consistência	X→Y
1	0	0	1	Argentina, Chile, Peru, Uruguai		4	0	0,00	F
2	1	1	0		Bolívia	1	1	1,00	V
3	0	1	1	Brasil		1	0	0,00	F
4	1	1	1		Colômbia, Equador	1	1	1,00	V
5	1	0	1		Paraguai	1	1	1,00	V
6	1	0	0		Venezuela	1	1	1,00	V
7	0	1	0			0	--	--	[?]
8	0	0	0			0	--	--	[?]

Y = país parcialmente livre / X1 = pode de convocar referendos / X2 = poder de decreto / X3 = poder de veto

Segundo Ragin (2006), para que se possa estabelecer quais condições podem ser consideradas “suficientes” é preciso construir um índice de consistência – que é medido pelo percentual de ocorrência do resultado de interesse nos casos em análise –, como na coluna 9 do quadro 8.

Conforme o quadro 8, quatro configurações foram 100% consistentes (configurações 2, 4, 5 e 6). Ao se analisar essas combinações, percebe-se que a condição “referendo” é a única que está presente em todas as quatro configurações.



Na tabela acima vê-se dois casos contrafactuais. Optou-se por considerar esses casos como falsos (não suficientes), uma vez que a condição necessária e suficiente “referendo” encontra-se ausente.

Excluindo-se os casos contrafactuais, a tabela nos permite sintetizar os 10 casos em 6 configurações. No caso, há 4 (quatro) configurações com *outcome* 1, 2 (duas) configurações com o *outcome* 0, e nenhuma configuração contraditória, ou seja, cada uma das configurações possui apenas um *outcome*.

Como não há configurações contraditórias, não serão necessários procedimentos e tabelas para resolver esse problema.

Na fase da “minimização booleana”, a fórmula mínima nos permite observar que a condição “referendo” sempre se faz presente nos países considerados parcialmente livres [1], porém as outras condições presentes nas combinações variam de país para país, de modo que não podemos afirmar que essas outras condições joguem um papel importante no que diz respeito ao país ser considerado parcialmente livre.

Pode-se reescrevê-las em uma única fórmula:

REFERENDO → país parcialmente livre

Dessa forma, o poder presidencial de convocatória de referendos é condição necessária e suficiente para que o país seja considerado parcialmente livre.

## 5. CONCLUSÕES

O poder presidencial para convocar referendos desempenha papel central. Como já apontado, foi através de um referendo convocado pelo então presidente Chávez que a reeleição por tempo indefinido foi constitucionalizada na Venezuela. No presente estudo, as fórmulas mínimas levaram à conclusão de que o poder presidencial de convocar os cidadãos para referendos é condição necessária e suficiente para o país ser parcialmente livre. Por outro lado, essa mesma condição foi a única sempre ausente em todos os países considerados livres.

Em outras palavras, os resultados do QCA indicaram que o poder de convocar os cidadãos para referendos é a condição que distingue os países sul-americanos considerados livres dos considerados parcialmente livres. Nesse sentido, Venezuela, Equador, Bolívia,



Colômbia e Paraguai são os países da América do Sul em que o presidente pode convocar os cidadãos para referendos com caráter vinculante. Enquanto esses cinco países são considerados “parcialmente livres”, pelo índice *Freedom House*, Argentina, Brasil, Chile, Peru e Uruguai são considerados “livres”; ou seja, a possibilidade de convocatória de referendo, por parte do presidente, é o denominador comum entre os países sul-americanos que mais violam os direitos políticos e as liberdades civis, e por isso foram considerados parcialmente livres pelo referido índice internacional.

### REFERÊNCIAS

- ALTMAN, David. **Direct Democracy Worldwide**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- CAMERON, Maxwell A. **Strong Constitutions: Social-Cognitive Origins of the Separation of Powers**. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- CARDIA, M. Sottomayor. Cinco tipos de democracia institucional. **Revista da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas**, n. 12, p. 309-316, 1998.
- CHEIBUB, José Antonio; ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom. Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective. **Texas Law Review**, v. 89, p. 1-33, 2011.
- CONSTITUTE PROJECT. Disponível em: <https://www.constituteproject.org/>. Acesso em: 28 de nov. 2016.
- DIAMOND, Larry. Elecciones sin democracia. A propósito de los regímenes híbridos. **Estudios Políticos**. Medellín: Universidad de Antioquia, v. 24, 2004.
- FIX-FIERRO, Héctor; SALAZAR-UGARTE, Pedro. Presidentialism. In: ROSENFELD, Michel; SAJO, András. **The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law**, Oxford: Oxford University Press, 2012.
- FREEDOM HOUSE. Disponível em: <https://freedomhouse.org/>. Acesso em: 28 de nov. 2016.
- FREITAS, Vitor Sandes. Qualitative Comparative Analysis (QCA): usos e aplicações do método. **Revista Política Hoje**, v. 24, p. 103-117, 2015.



FUKS, Mário; NOVAIS, Raquel. O referendo e a cobertura da imprensa. *In*: INÁCIO, Magna; NOVAIS, Raquel; ANASTASIA, Fátima. **Democracia e referendo no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

INÁCIO, Magna. A participação do Poder Executivo no Referendo sobre as armas. *In*: INÁCIO, Magna; NOVAIS, Raquel; ANASTASIA, Fátima. (Org.). **Democracia e referendo no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

IDEA. **Direct Democracy**. The International IDEA Handbook. Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2008.

LEVITSKY, Steven; Way, Lucan. **Comparative Authoritarianism** – hybrid regimes after the Cold War. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

LINHARES, Paulo Afonso. **A cidadania ativa**: Plebiscito, referendo e iniciativa popular na Constituição de 1988 e os impactos da revolução tecnológica da informação e comunicação na democracia brasileira. 2010. 356 f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

LISSIDINI, Alicia. Democracia directa en América Latina: riesgos y oportunidades. *In*: LISSIDINI, Alicia; WELP, Yanina; ZOVATTO, Daniel. (Org.). **Democracia directa en Latinoamérica**. Buenos Aires: Prometeo, 2010.

\_\_\_\_\_. Democracia directa en Latinoamérica. Entre la delegación y la participación. Buenos Aires: CLACSO, 2011.

\_\_\_\_\_. Democracia directa en Uruguay y en Venezuela: nuevas voces, antiguos procesos. *In*: CAMERON; HERSHBERG; SHARPE. **Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina**. México: Flacso, 2012.

MAINWARING, Scott; BRINKS, Daniel; PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. Classificando Regimes Políticos na América Latina. **Perspectives on Politics**, v. 10, n. 4, 2001.

MAINWARING, Scoot; PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. Regime Legacies and Democratization: Explaining Variance in the Level of Democracy in Latin America, 1978-2004. **Working Paper** – Kellogg Institute, n. 354, p. 1-35, 2008.



MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew. Juan Linz, presidencialismo e democracia: uma avaliação crítica. **Novos Estudos**, n. 37, p. 191-213, 1993.

MENEZES, Marilde Loiola. Democracia de Assembleia e Democracia de Parlamento: uma breve história das instituições democráticas. **Sociologias**, v. 12, n. 23, p. 20-45, 2010.

MIRANDA, Boris. Por que a Colômbia disse ‘não’ ao acordo de paz com as FARC. **BBC Mundo**. [s/l], 03 de out. 2016. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/internacional-37526293>. Acesso em: 06 de dez. 2016.

MIRANDA, Jorge. **Ciência Política**. Formas de governo. Pedro Ferreira (editor): Lisboa, 1996.

\_\_\_\_\_. **Estudos de Direito Eleitoral**. Lisboa: LEX, 1995.

MOTA, M. A. R. O Referendo de outubro/2005: das conquistas plurais à derrota singular. **Revista Comunicações do ISER** – Referendo: do Sim ao Não – uma experiência da democracia brasileira, n. 62, p. 7-22, 2006.

NOYES, Henry S. Direct Democracy as a Legislative Act. **Chapman Law Review**, v. 19, n. 1, p. 198-218, 2015.

RAGIN, Charles. **The comparative method**. Moving beyond qualitative and quantitative strategies. Berkley, Los Angeles e Londres: University of California Press, 1987.

\_\_\_\_\_. Set Relations in Social Research: Evaluating Their Consistency and Coverage. **Political Analysis**, v. 14, n. 3, p. 291-310, 2006.

RAGIN, Charles; RIHOUX, Benoît. **Configurational Comparative Methods**. Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques. Thousand Oaks: SAGE, 2009.

RISSOTO, Rodolfo González; ZOVATTO, Daniel. Direct Democracy in Uruguay. In: IDEA. **Direct Democracy**. The International IDEA Handbook. Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2008.

ROCHA, Maria Célia Furtado. **Notas sobre instrumentos de Democracia Direta – IDEA Handbook**. 2010. Disponível em: <http://www.2i2p.ba.gov.br/wp->



content/uploads/2009/06/instrumentos-de-democracia-direta-idea.pdf. Acesso em: 17 de out. 2016.

SCHNEIDER, Carsten Q.; WAGEMANN, Claudius. **Set-Theoretic Methods for the Social Sciences**. A Guide to Qualitative Comparative Analysis. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

SGARBI, Adrian. **O referendo**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SHUGART, Matthew Soberg; CAREY, John. **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**. Cambridge University Press, 1992.

SOARES, Marcos Antônio Striquer. **O plebiscito, o referendo e o exercício do poder**. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional (IBDC), 1998.